

INTERRELACIÓN SISTÉMICA PARA EL EMPLEO DE LOS INSTRUMENTOS DEL PODER NACIONAL, UNA INTERPRETACIÓN

Alfonso Fojo*

RESUMEN

La articulación virtuosa entre los sistemas del Estado con pertinencia en la seguridad y la defensa es central para el empleo coordinado de los instrumentos del poder nacional; la literatura nacional ofrece escasas aproximaciones con perspectiva sistémica. El objetivo del trabajo es analizar e interpretar las principales interrelaciones funcionales entre el Sistema de Defensa Nacional (SDN) y el Sistema Nacional de Inteligencia del Estado (SNIE) y su contribución a los Objetivos Estratégicos del Estado (OEE). Se aborda una investigación cualitativa basada en análisis documental, conceptual y normativo. Los resultados indican que una adecuada integración institucional, articulada a través del Consejo de Defensa Nacional (CODENA) y la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado, favorecería el empleo sinérgico de los instrumentos del poder nacional y la conducción estratégica. El artículo propone un modelo conceptual sistémico que integra la inteligencia, la planificación, la gestión y la coordinación estratégica, de forma interinstitucional y multinivel.

Palabras clave: instrumentos del poder nacional, empleo sistémico, toma de decisiones, estrategia, sinergia.

Introducción

Los Instrumentos del Poder Nacional, constituyen las herramientas funcionales del Estado para la consecución de sus objetivos, siendo el empleo sinérgico de estos un principio fundamental. En el marco de la seguridad y la defensa (S&D), estos fines estarán relacionados con estar libre de amenazas, ergo alcanzar la condición de estar seguro, para que su población pueda “vivir mejor”.

*Coronel del Arma de Infantería. Magíster en Estrategia Nacional por el Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN) siendo posgraduado de Inteligencia Estratégica en el CALEN. Es docente en dicho instituto de Factor Militar, Estrategia, Prospectiva y Planificación Estratégica. Correo electrónico: afojo@ejercito.mil.uy.

El empleo de estos instrumentos se desarrollará en un entorno estratégico, que tiene por seguro el cambio, y que ya en los años ochenta se lo caracterizaba por ser Volátil, Incierto, Complejo, Ambiguo (VUCA¹) y que desde la perspectiva de como este afecta a las personas y las organizaciones se lo caracteriza como frágil², ansioso, no lineal e Incomprensible (BANI)³. Por lo que el diseño de estos instrumentos con una visión a largo plazo, y un empleo eficiente, y sinérgico⁴ de los mencionados, constituye un factor clave a la hora de generar a través de ellos, los efectos deseados en el entorno en cuestión.

Por lo antes mencionado, el diseño de estos instrumentos será en base a las capacidades que deberán desplegar para poder cumplir con sus cometidos y enfrentar los retos - presentes y futuros- del entorno, deforma de alcanzar los OEE.

Una de las capacidades clave será poder conducir y gestionar adecuadamente este poder, a través el proceso de toma de decisiones informado, lo que se conoce como el ciclo OODA⁵, el cual habilitaría en forma sistémica, multinivel y con un alto ritmo en la toma de decisiones, sobreponiéndose así a los desafíos presentes del entorno.

El poder nacional se manifiesta a través de los instrumentos del poder, se adoptan en este sentido el marco teórico MIDFIELD⁶ -si bien no es el único marco-. Este identifica como instrumentos del poder nacional: el Militar, el Informativo - Comunicacional, el Diplomático, el Financiero, la Inteligencia, el Económico, Legal - Jurídico y el Desarrollo, ampliando el Clásico DIME.

Así mismo en el Uruguay, podemos observar la presencia de diversos sistemas a través de los cuales se decide como se emplearán estos instrumentos

¹ Término acuñado por la Escuela de Guerra de los EUA en los años 1980 y durante los 90s es adoptado por el mundo empresarial.

² Proviene de la traducción de Brittle.

³ Ya Carl Von Clausewitz a principios del S.XIX hablaba del “entorno caótico” que se caracterizaba por la fricción, el azar y la incertidumbre.

⁴ Junto al resto de los instrumentos del poder nacional.

⁵ Observar, orientar, decidir y actuar.

⁶ Militar: Poder coercitivo, disuasión, defensa nacional; Informativo / Comunicacional: Narrativa estratégica, operaciones de información, diplomacia pública; Diplomático: Relaciones exteriores, alianzas, negociación; Financiero: Recursos económicos, sanciones, asistencia, poder monetario; Inteligencia: Capacidad de obtención y análisis de información estratégica; Económico: Comercio, inversiones, dependencia e interdependencia; Legal /Jurídico: Uso del derecho internacional y nacional como herramienta de poder; Desarrollo: Cooperación, asistencia, estabilidad institucional y social.

del poder nacional en el marco de la seguridad y la defensa. El conocimiento o comprensión de estas interrelaciones entre sistemas para la conformación de un sistema de sistemas es una pieza clave, ya que permite optimizar la toma de decisiones multinivel e Inter agencial y mejora procesos concurrentes, como el de lecciones aprendidas, la gestión y desarrollo del conocimiento⁷ y la transformación.

La complejidad del nivel considerado, los sistemas presentes, los niveles de decisión y la presencia de actores interesados, hace necesario que el proceso sea claramente diagramado, comprendido, enseñado, diseminado, entrenado y mejorado en los diferentes niveles de decisión y agencias implicadas.

Debido a las características de la publicación, y de los múltiples sistemas que podríamos abordar, nos enfocaremos en los que es el autor considera más relevantes en función de la temática y el nivel tratado en la revista (estratégico nacional).

Es pertinente clarificar qué no solo nos referimos al instrumento militar, que acorde Uruguay (2019) “Las Fuerzas Armadas son el instrumento militar de la defensa y están integradas por la Armada Nacional, el Ejército Nacional y la Fuerza Aérea Uruguaya” (art. 4, p. 1)

Este instrumento, como otros a disposición del Estado, son básicamente las capacidades disponibles para alcanzar objetivos que estarán asociados a intereses, y que deben de ser alcanzados a pesar de obstáculos, los cuales podrán devenir en amenazas, riesgos⁸ o fenómenos estructurales del entorno estratégico⁹.

Tomaremos al entorno estratégico como el espacio en el cual el estado desarrollará acciones para alcanzar sus objetivos a pesar de los retos, por lo que los instrumentos del poder nacional serán instrumentales a la consecución de estos OEE acorde con el marco jurídico que les es competente.

⁷ Para la OTAN (2013), el desarrollo del conocimiento es el significado dado por datos e información el cual contribuye a la comprensión teórica o práctica de un tema, a través de un proceso iterativo, el cual convierte los datos en información utilizable, la información en conciencia y la conciencia en comprensión (p. 22).

⁸ Algunos con capacidad y voluntad y otros con solo capacidad.

⁹ El Entorno Estratégico: Es el espacio definido a través de las dimensiones: Política, Militar, Económica, Psicosocial y Científico tecnológico (u otros) en relación con los intereses y objetivos del Actor considerado. Este espacio se podrá apreciar en función del modelo conceptual. (Fojo Fojo, 2024)

Desde una perspectiva sistémica refiriéndonos por tal a la que se enmarca en la Teoría General de Sistemas (Bertalanffy, 1968), el Estado será un sistema en sí mismo y un subsistema en el marco del entorno estratégico.

Dentro del sistema Estado uruguayo, encontramos unos subsistemas y debido a su pertinencia mencionaremos algunos de los subsistemas componentes, siendo necesario mencionarlos a la hora del empleo de los instrumentos del poder nacional.

No obstante, si bien la normativa nacional define las competencias del SDN, del SNIE y los órganos participantes las publicaciones específicas en esta materia son escasas, particularmente aquellas que aborden la temática de cómo los sistemas mencionados realizarían la articulación funcional para permitir el empleo integrado y sinérgico de los instrumentos del poder nacional.

En consecuencia, persiste una brecha conceptual respecto de la comprensión de las interrelaciones sistémicas que sustentan la conducción estratégica del Estado uruguayo en materia de seguridad y defensa.

Por lo antes expresado, la pregunta de investigación se reduce a ¿Cómo se interrelacionan en forma sistémica el SDN y el SNIE de forma de habilitar un empleo sinérgico de los instrumentos del poder nacional en la ROU?

En función de ello me propongo describir e interpretar las principales interrelaciones sistémicas entre el SDN y el SNIE en el marco del empleo de los instrumentos del poder nacional en forma sinérgica, para contribuir a la comprensión de su articulación en la consecución de los OEE.

En virtud de lo expresado se aborda una investigación cualitativa descriptiva e interpretativa, fundamentada en análisis documental de la normativa nacional, la doctrina y la bibliografía en estrategia, inteligencia y teoría de sistemas.

En este sentido desde la perspectiva de la Teoría General de Sistemas (TGS), se interpretan las relaciones funcionales entre el SDN y el SNIE, con el propósito de explicar cómo su articulación contribuye al empleo sinérgico de los instrumentos del poder nacional para la consecución de los OEE.

Sistemas concurrentes al empleo de los Instrumentos del Poder Nacional en el marco de la seguridad y la defensa - identificados –.

Los sistemas para abordar en el presente trabajo estarán acotados al SDN, SNIE y al CODENA.

Sistema de defensa nacional (SND)

Según Uruguay (Ley N.º 18.650 Marco de Defensa Nacional, 2010) el SDN, está conformado por el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y el CODENA, estableciéndose en la mencionada ley, y para cada uno de ellos responsabilidades en este sentido (ver figura 1).



Figura 1: Sistema de Defensa Nacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley N.º 18.650 (2010) y el Decreto N.º 147/013 (2013). Diseño gráfico realizado con asistencia de inteligencia artificial generativa bajo la dirección, revisión y validación del autor.

Poder Ejecutivo

Según Uruguay (Ley N.º 18.650 Marco de Defensa Nacional, 2010) este poder tiene como competencias el determinar la política de Defensa Nacional y sus objetivos, dirigir la Defensa Nacional, ejercer el Mando Superior de las Fuerzas Armadas, adoptar medidas para solucionar situaciones de crisis que afecten a la Defensa Nacional, la conducción político-estratégica de la Defensa

Nacional. Dirigir negociaciones exteriores que afecten a la Defensa Nacional, determinar la Política Nacional de Inteligencia la cual debe colaborar en la consecución de los objetivos nacionales y a la defensa nacional. (p. 2 art. 8).

Poder Legislativo

Son competencias de este, en el marco del SDN; decretar la guerra, designar las Fuerzas Armadas necesarias, autorizar el ingreso de tropas extranjeras, autorizar la salida de fuerzas nacionales fuera de la República, hacer los reglamentos de milicias, resolver respecto al decreto de adopción de medidas prontas de seguridad, conocer de los programas de estudio de las escuelas e institutos de formación militar, conceder la venia para ascensos militares (Uruguay, 2010, p. 2 art. 9).

Consejo de Defensa Nacional (CODENA)

Este, órgano asesor y consultivo del Presidente en materia de defensa es en sí mismo un sistema, y es integrado por sus miembros permanentes, Ministros de Defensa Nacional (MDN), del Interior (MI), de Relaciones Exteriores (MRREE), de Economía y Finanzas (MEF) y por el Director de la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado¹⁰, siendo presidido por el Presidente de la República. (Uruguay, 2010, p. 2 art. 10).

Según Uruguay (2010) este, se convoca a instancia del Presidente de la República, pudiéndose citar además de los miembros permanentes, a autoridades de la administración pública sus representantes o personas que cuyos conocimientos o competencias consideren de utilidad para los asuntos específicos que hubieran de tratarse (p. 2 art. 11)¹¹.

Según (Uruguay, 2013) el CODENA tiene por cometidos:

- Analizar e identificar las amenazas que pudieran poner en riesgo la soberanía e independencia de la República, así como afectar los intereses nacionales, debiendo proponer en tal sentido, realizar acciones para su mitigación.
- Analizar y proponer escenarios, situaciones de conflicto y crisis en el ámbito de la DN.
- Sugerir estrategias, aprobar los planes y coordinar las acciones necesarias para la Defensa.

¹⁰ Recientemente incluida a través de la Ley conocida como LUC.

¹¹ Jefe del Estado Mayor de la Defensa, a los Comandantes en Jefe de las tres Fuerzas -Armada Nacional, del Ejército Nacional y de la Fuerza Aérea Uruguaya- legisladores nacionales, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, autoridades de la Administración Pública entre otras.

- Realizar propuestas sobre asuntos relacionados con la Defensa Nacional (DN), con abordaje interinstitucional o interministerial.
- Asesorar sobre aspectos que hacen a la política de Defensa Nacional e y sus lineamientos estratégicos.
- Asistir al Poder Ejecutivo, en la formulación de la directiva de política de DN, en la definición de objetivos y el planeamiento estratégico de la DN.
- Recomendar los lineamientos estratégicos en el marco de negociaciones internacionales que afecten a la DN, entre otras.

Es menester mencionar que el CODENA cuenta con una Secretaría Permanente, responsable de la gestión de los asuntos ordinarios y extraordinarios (Uruguay, 2013, p. 4 art. 11) y una comisión Interministerial de Defensa Nacional (CIDEN).

Según Uruguay (2013) la Secretaría Permanente es el órgano de coordinación del CODENA en los temas vinculados con la Defensa Nacional (p. 4 art. 12).

Siendo sus funciones acorde Uruguay (2013, p. 4 art. 13) además de proponer la convocatoria del CODENA y apoyar al CIDEN con los recursos¹² necesarios para el desarrollo de su función, las siguientes:

- Ejecutar planificar y coordinar¹³ las actividades en temas propios del CODENA - CIDEN.¹⁴
- Proponer los estudios, análisis e investigaciones derivadas de las actuaciones de la CIDEN¹⁵.
- Elevar al CODENA, los proyectos de planes de Defensa Nacional y todos aquellos documentos confeccionados por la Comisión Interministerial de Defensa Nacional, para su consideración.
- Asesorar en la elaboración de la política de Defensa Nacional y en el seguimiento de su implementación y desarrollo en forma coordinada.

Así mismo y acorde a Uruguay (2013, p. 2 art. 6) depende del CODENA, a través de la Secretaría Permanente, la Comisión Interministerial de Defensa Nacional (CIDEN) que es un órgano colegiado de trabajo permanente.

Esta comisión según Uruguay (2013, p. 2 art. 7) tiene por cometidos:

¹² Incluye recursos humanos.

¹³ Órganos de la Administración Pública del Estado y otros organismos públicos.

¹⁴ En su marco competencial.

¹⁵ Así como otros que se le encarguen como consecuencia del desempeño de sus funciones

- Planificar y coordinar las actuaciones necesarias en el marco del funcionamiento del CODENA dentro de su ámbito competencial.
- Ejecutar los acuerdos adoptados por el CODENA.
- Solicitar informes de los planes de los desarrollados por organismos de la Administración Pública, para la preparación de los planes que contribuyen a la Defensa Nacional.
- Elevar al CODENA, los estudios realizados, entre otras actividades.

La Comisión estará integrada acorde a Uruguay (2013, p. 3 art. 9) por los representantes de los miembros permanentes del CODENA; así como por los representantes de otros Ministerios o dependencias del Estado, cuyos conocimientos o competencias se consideren de utilidad para el estudio de los asuntos específicos que hubieran de tratarse.

Las reuniones del CIDEN pueden ser de carácter ordinarias o extraordinarias para tratar un asunto concreto o bien urgente, teniendo sus deliberaciones el carácter de "Reservado" por lo menos. (Uruguay, 2013, p. 3 art. 10).

El CODENA como articulador del sistema de sistemas

La relevancia sistémica del CODENA, más allá de las que le da el marco jurídico radica en constituir el espacio institucional donde convergen las diferentes capacidades del Estado, posibilitando la integración del conocimiento estratégico con la conducción político-estratégica.

El CODENA genera el espacio sinérgico al reunir, en un mismo ámbito de decisión, organismos con competencias diferenciadas pero complementarias.

En este sentido mientras los ministerios aportan capacidades sectoriales para la formulación e implementación de políticas, la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado incorpora una apreciación integral del entorno estratégico, facilitando que las decisiones se adopten sobre la base de conocimiento oportuno, contextualizado y prospectivo.

El valor del sistema no reside entonces en la suma de las capacidades institucionales, sino en la calidad de las interacciones que se producen entre ellos.

Desde la perspectiva de la TGS, esta articulación permite la aparición de propiedades emergentes que no se podrían alcanzar mediante el funcionamiento sectorial aislado. Estas serían, por ejemplo:

- Capacidad de anticipación estratégica
- Coordinación interinstitucional

- Aprendizaje organizacional
- Gestión integrada del conocimiento
- Resiliencia institucional
- Empleo más eficiente y sinérgico de los instrumentos del poder.

Dicho esto, para que esto se materialice dependerá de que existan mecanismos permanentes de coordinación, intercambio de información y confianza institucional.

En este sentido la ausencia de procedimientos comunes, la fragmentación de competencias o las limitaciones en la circulación del conocimiento podrían disminuir significativamente las ventajas derivadas de esta arquitectura institucional, reduciendo la oportunidad y calidad de las decisiones estratégicas.

En este sentido, la articulación entre los componentes del Sistema constituye un requisito para transformar información sectorial en conocimiento estratégico y este, posteriormente, en decisiones orientadas a la consecución de los OEE.

Sin esta integración, los organismos se perderían los beneficios derivados de un verdadero sistema de sistemas, limitando la coordinación interinstitucional, perdiendo capacidad de anticipación y empleo integrado del poder nacional.

Es de destacar la reciente incorporación de la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado, ya que de esta forma se interconecta el SDN con el SNIE, de cual hablaremos más adelante. En este sentido la Secretaría mencionada, constituye una herramienta que aporta conocimiento instrumental especializado para seleccionar Objetivos, en función de Intereses y valores; así como amenazas¹⁶ que obstaculizan alcanzar los anteriores, infiriendo retos a acometer en el entorno estratégico presente y futuro.

Sistema Nacional de Inteligencia del Estado (SNIE)

Con la Ley N°19.696 de 2018 y Decreto N°157/022 de 2022 se crea y reglamenta el Sistema Nacional de Inteligencia del Estado.

Según Uruguay (2022) el Poder Ejecutivo es el encargado de establecer la Política Nacional de Inteligencia (PNI) para contribuir a la toma de decisiones al más alto nivel gubernamental (p. 1 art. 1).

¹⁶ Estas configuran obstáculos presentes en el entorno, que se oponen a la consecución de nuestros objetivos, se manifiestan de modos y en grados diferentes; ocurriendo de forma concurrente o secuenciada.

Acorde Uruguay (2022) “el SNIE comprende el conjunto de todos los organismos y órganos, independientes entre sí y funcionalmente coordinados, que dirigen y ejecutan actividades específicas de inteligencia y contrainteligencia” (Ley N.º 19696/018 Aprobación y regulación del Sistema Nacional de Inteligencia del Estado, 2022, p. 3 art. 8) así mismo establece que todos los componentes del SNIE deben cooperar e intercambiar información a fin de producir inteligencia estratégica, bajo la dirección técnica de la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado.

Lo anteriormente mencionado se organiza a través de la Mesa Coordinadora de Inteligencia la cual es presidida por el Director de la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado (Uruguay, 2022, p. 3 art. 8).

Figura 2. Sistema Nacional de Inteligencia del Estado (SNIE)

Ley N.º 19.696 (2018) y Decreto 157/022 (2022)

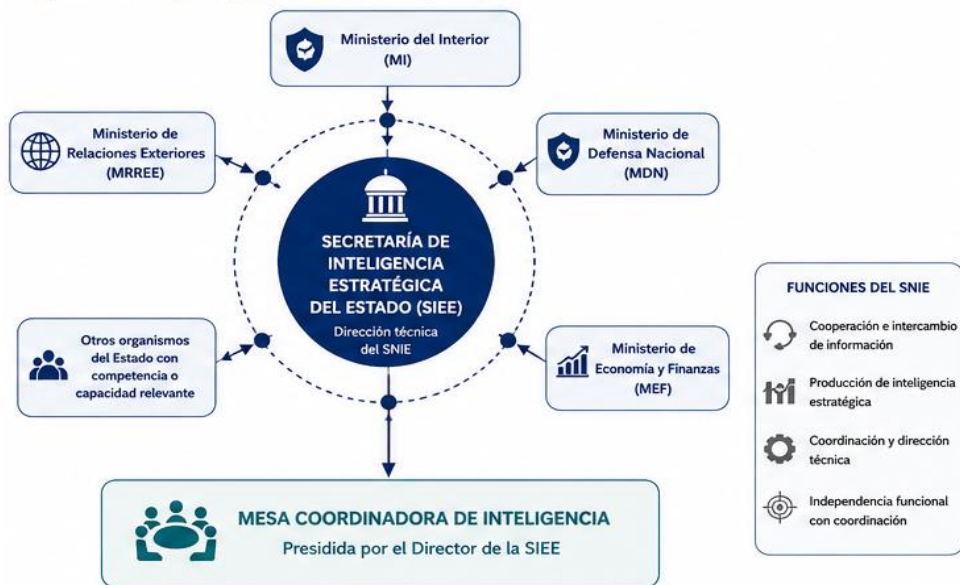


Figura 2: Sistema Nacional de Inteligencia del Estado

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley N.º 19.696 (2018) y el Decreto N.º 157/022 (2022). Diseño gráfico realizado con asistencia de inteligencia artificial generativa bajo la dirección, revisión y validación del autor.

Según Uruguay (2022, p. 4 art. 9) el SNIE está integrado por la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado, los órganos que desarrollan actividades de Inteligencia en los Ministerios del Interior, de Defensa Nacional, de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas, integrándose además todos los

organismos del Estado que por la información que manejen o que en función de sus capacidades puedan contribuir al SNIE.

En este sentido, esta, brinda analistas y agencias especializadas para apreciar el entorno estratégico desde múltiples perspectivas, en forma de antecedentes y situación actual.

Se puede apreciar que se conforma así un sistema a medida, el cual brinda grandes potencialidades y flexibilidad a la hora de cumplir con las tareas encomendadas.

Dentro de estas potencialidades, podrían ser por ejemplo la de generar escenarios futuros, los cuales identifiquen oportunidades amenazas o desafíos, que posteriormente podrán ser monitoreados por las agencias más aptas en el marco del SNIE previa identificación de los indicadores asociados a estas.

Interconexión sistémica entre la Política de Defensa Nacional (PDN) y la Política Nacional de Inteligencia (PNI) dos caras de la misma moneda.

Desde la perspectiva de la TGS, la interacción entre el SDN y el SNIE permite interpretarlos como un sistema de sistemas, en el que cada uno mantiene su autonomía funcional y competencias específicas, pero actúa coordinadamente para alcanzar OEE. En este tipo de configuraciones, el valor del conjunto no deriva únicamente de la suma de las capacidades individuales de sus componentes, sino de las propiedades emergentes que surgen de su integración, tales como la coordinación interinstitucional, la anticipación estratégica y el empleo sinérgico de los instrumentos del poder nacional.

La presencia de la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado como miembro permanente del CODENA, constituye un nexo virtuoso para la interconexión entre el SDN y SNIE, reconociéndose en ello una aproximación sistémica interinstitucional a la identificación del problema, junto con su solución.

En este caso, las soluciones son dadas a problemas con pertinencia al CODENA y en consecuencia asociadas con la defensa nacional en un entorno estratégico que anteriormente caracterizamos como VUCA- BANI.

Figura 3. Interconexión sistémica entre el Sistema de Defensa Nacional (SDN) y el Sistema Nacional de Inteligencia del Estado (SNIE)

Del conocimiento del entorno a la conducción estratégica y al empleo de los instrumentos del poder nacional

**Figura 3:** Interconexión entre el SDN y el SNIE.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley N.º 18.650 (2010), el Decreto N.º 147/013 (2013), la Ley N.º 19.696 (2018), el Decreto N.º 157/022 (2022) y el modelo conceptual desarrollado en la presente investigación. Diseño gráfico realizado con asistencia de inteligencia artificial generativa bajo la dirección, revisión y validación del autor.

En su obra *The Reflective Practitioner* (1983) Schön, habla de la “reflexión en la acción”, y establece que comprender el problema -fase divergente¹⁷- y probar soluciones -fase convergente¹⁸- son necesarios en procesos complejos, este ciclo iterativo alternante, genera aprendizaje y ajustes adaptativos.

En este mismo sentido J.P. Guilford (*The Nature of Human Intelligence*, 1967) analiza y explica como el pensamiento convergente y divergente son dos modos complementarios de procesamiento cognitivo.

Por lo anteriormente expuesto vemos el SDN como el conjunto de órganos con capacidad de resolver los problemas de la defensa o por lo menos que deberían ser parte de la solución y el SNIE constituye el ámbito que trata de identificar y vigilar el entorno estratégico para identificar los problemas los cuales se materializaran como amenazas en el sentido amplio, me refiero con ello a obstáculos asociados a la consecución de los OEE.

Desarrollo del conocimiento útil e instrumental para la generación del mejor plan estratégico posible y su gestión.

La PDN, desarrollada por el CODENA necesita de un conocimiento profundo del entorno estratégico, siendo el SNIE el ámbito óptimo, para

¹⁷ O exploratoria

¹⁸ O experimental

desarrollar una acabada comprensión de los espacios -no solo los físicos- en los que el actor de referencia desarrollara su accionar en función de intereses y objetivos.

El SNIE entonces contaría con la estructura, la experticia y el ámbito más propicio para desarrollar conocimiento útil del entorno estratégico, en términos que hacen a la delimitación del entorno y dominios, logrando un uso específico y eficiente de las agencias y sus capacidades.

Este ámbito permite o debería permitir integrar y contextualizar el conocimiento, para orientar la decisión en el ámbito del CODENA y accionar a través de los Instrumentos del Poder Nacional.

Según el JP1 Doctrine for the Armed Forces (US Department of Defense, 2017) los instrumentos del poder nacional son "Todos los medios disponibles para el gobierno en la búsqueda de los objetivos nacionales. Se expresan como diplomáticos, económicos, informativos y militares"¹⁹ (p.GL-8), siendo tradicionalmente conocidos por la sigla DIME (diplomático, informacional, militar, y económico).

Según (US Department of Defense, 2018) si bien este marco se ha venido utilizando desde larga data para enumerar a los instrumentos del poder, recientemente los profesionales en la confección de documentos estratégicos estadounidenses desde ya hace un tiempo a esta parte identifican más instrumentos, los cuales son conocidos por el marco MIDFIELD conformando una gama más abarcadora, integral y a la vez específica.

El marco MIDFIELD (US Department of Defense, 2018) busca articular los instrumentos del poder nacional en forma sinérgica y unificada a través de la decisión²⁰ de cómo usarlos (enfoque convergente), de forma de alcanzar los objetivos estratégicos.

En este, sentido la inteligencia estratégica brindaría los insumos necesarios a este diagnóstico, permitiendo comprender el problema y desarrollar estrategias que permitan pasar desde la situación inicial diagnosticada, al estado final deseado.

Por lo que el SNIE a través de la conducción de la Secretaría de IE, puede a través de la mesa coordinadora articular un análisis estratégico integral y porque no, llegando al estadio de desarrollo escenarios futuros.

¹⁹ "All of the means available to the government in its pursuit of national objectives. They are expressed as diplomatic, economic, informational, and military."

²⁰ alcanzar la frónesis

Esto le sumaría el carácter prospectivo que según Gallardo (Manual de Métodos de Prospectiva, 2012) lo estratégico para ser tal debe cumplir con las características de largo plazo, crítico y abarcar al completo del actor considerado-.

El Desarrollo del análisis estratégico y de escenarios futuros permitirá identificar amenazas y oportunidades del entorno – no solo las actuales si no también las que encontraremos durante la implementación de la estrategia a través de políticas públicas-.

Los escenarios futuros brindan los insumos necesarios para que se aprecie el entorno estratégico en función de unos intereses y objetivos identificando obstáculos que se oponen a que estos se alcancen, los cuales podrán ser amenazas, riesgos, potenciadores del riesgo o retos a futuros.

Esto permitirá definir las mejores estrategias para enfrentar las amenazas y explotar las oportunidades, considerando los objetivos, el horizonte temporal, los medios disponibles, formas posibles de accionar entre otras a lo largo del proceso de planificación y conducción estratégica.

La PNI entonces brindará los insumos básicos para que la inteligencia estratégica monitoree los indicadores que le den indicios ante la presencia de estos obstáculos de forma que alertando al CODENA este convoque a los organismos con pertinencia (tanto para comprender, como para solucionar el fenómeno identificado).

En este sentido el SNIE podrá realizar un escaneo el horizonte estratégico a través de los distintos organismos. Los indicadores para identificar surgen del propio desarrollo de escenarios, particularmente de la descripción de los estados intermedios entre el Tiempo inicial (presente) al Tiempo final (horizonte temporal fijado para el desarrollo del plan considerado).

En este estamento podemos ver la utilidad del desarrollo de los escenarios no solo en la fase de planificación si no también en la de implementación y conducción de la Estrategia definida, en razón que estos permitirán monitorear e identificar con la suficiente antelación, la presencia de una eventual crisis.

Los indicadores identificados que, a través del SNIE, materializarán los vasos comunicantes para que a través de la secretaría de Inteligencia esta pueda convocar al CODENA.

La secretaría podrá en este estadio realizar una apreciación del espacio comprometido y mejorar la comprensión del problema en cuestión,

presentándolo ante el resto de las instituciones con pertinencia o responsabilidad en la temática a través del CIDEN.

Posteriormente y habiéndose apreciado y mejorado la comprensión desde una perspectiva interinstitucional, actuar en consecuencia a través de los diferentes instrumentos del poder nacional presentes a través del CIDEN con una visión sistémica y con una aplicación sinérgica del poder nacional.

En este sentido se aprecia como la secretaría de inteligencia colaborará en la observación del entorno estratégico, al mantener actualizado el estado de situación, ya sea para identificar tendencias, posibles rupturas entre otras.

Identificar la eventual aparición de una crisis, mediante la vigilancia de indicadores asociados a objetivos y amenazas que pudieran afectar los intereses nacionales. Identifica que agencia es la más adecuada para el monitoreo de determinados indicadores (ya sea por las capacidades inherentes a la agencia como especificidad entre los integrantes del SNIE).

El ser parte del CODENA y ante la alerta de alguna de las agencias que integran el sistema podrán convocar al pleno de eso ante la presencia de estos indicadores que den alarma. El convocar las agencias que sean pertinente implica traer las agencias con capacidades que puedan aportar a la solución del problema identificado.

Vemos presente así la visión divergente y la convergente, la primera que pone foco en el problema y la segunda en la solución.

El SNIE desarrolla conocimiento del entorno estratégico y comprende el problema para posteriormente a través de las agencias del estado, -los instrumentos del poder nacional- realizan acciones para afrontar los desafíos o bien resolver la situación problema.

Este proceso entonces incluirá la vigilancia prospectiva a través de técnicas como puede ser el monitoreo (Gallardo, 2012) del entorno estratégico para en forma anticipada puedan alertar para accionar a través de los instrumentos del poder nacional.

Otra técnica podrá ser la vigilancia del horizonte estratégico²¹ (OTAN, 2013) de forma de evaluar riesgos y amenazas potenciales” (p. 25).

Conclusiones:

El principal aporte de esta investigación consiste en proponer una interpretación sistémica de la articulación entre el SDN y el SNIE, concebida como un sistema de sistemas orientado al empleo sinérgico de los instrumentos

²¹ “es un esfuerzo colaborativo de las entidades nacionales a través de sus capacidades”

del poder nacional. Este modelo proporciona un marco conceptual que puede contribuir tanto al desarrollo doctrinario como al diseño de futuras investigaciones sobre gobernanza estratégica en materia de seguridad y defensa.

Figura 4. Modelo conceptual del sistema de sistemas para el empleo sinérgico de los instrumentos del poder nacional en la República Oriental del Uruguay
Interrelación sistémica entre el Sistema de Defensa Nacional (SDN) y el Sistema Nacional de Inteligencia del Estado (SNIE) para la conducción estratégica y la consecución de los intereses estratégicos del Estado.

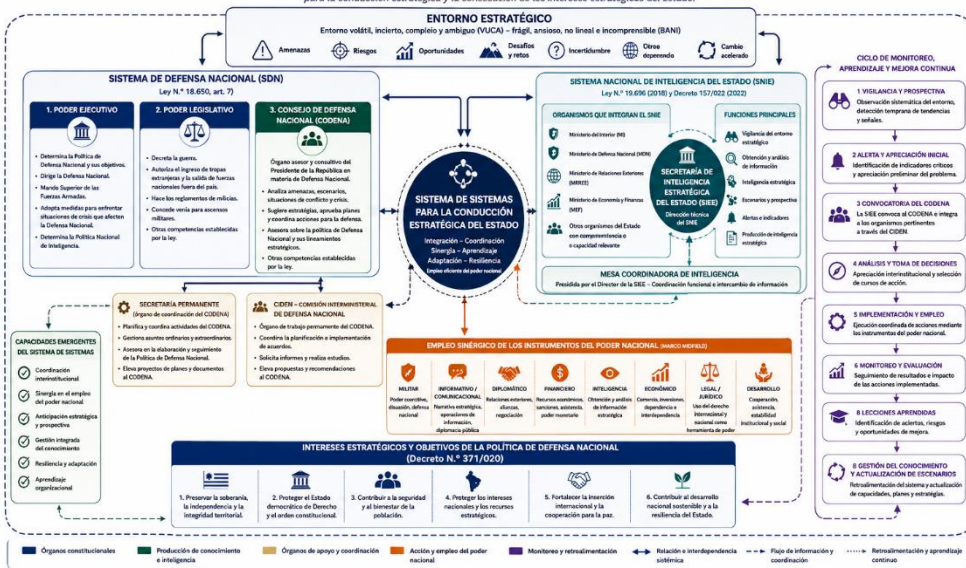


Figura 4: Modelo Integrador para la interrelación sistémica en el empleo de los instrumentos del poder nacional, el sistema de sistemas para la Seguridad y la Defensa.

Fuente: Elaboración propia a partir del modelo conceptual desarrollado en la presente investigación y de Bertalanffy (1968), Gallardo (2012), US Department of Defense (2017, 2018), OTAN (2013) y la normativa nacional sobre defensa e inteligencia (Uruguay, 2010, 2013, 2022). La representación gráfica fue realizada con asistencia de inteligencia artificial generativa, bajo la dirección, revisión y validación del autor.

La conformación actual del CODENA constituye un espacio interinstitucional multi agencial ad hoc para hacer converger, coordinar y sinergizar el SDN y SNIE siendo la Secretaría de inteligencia una institución clave.

Asimismo, el CODENA configura una aproximación de pensamiento convergente y divergente a la vez, ideal para desarrollar la acción en un ambiente VUCA BANI.

El SNIE a través de la mesa coordinadora de inteligencia y de la Secretaría de Inteligencia del estado, configuran un eslabón clave a la hora del

desarrollo de la política de defensa nacional. Estos aportan conocimiento útil contextualizado para la toma de decisiones y en función de esta distribución de vigilancia del ambiente estratégico a través de los órganos con competencia o capacidad para obtener o monitorear indicadores, ya sea para vigilar y anticiparse a eventuales crisis en el corto y mediano plazo o bien para recalibrar escenarios futuros a largo plazo.

En suma, la determinación, comprensión, capacitación y entrenamiento en la aplicación del proceso para empleo de instrumento militar multinivel Inter agencial permitirá mejorar el ciclo OODA a la vez que permite la identificación de lecciones aprendidas y la gestión del conocimiento y la cultura estratégica todo lo cual redundará la mejora de la eficacia y eficiencia en el empleo del poder nacional.

Además, la implementación sistémica de los procedimientos permitiría un uso más eficiente de poder nacional en función de los OEE.

Se puede afirmar que en este marco se comprende la interrelación sistémica de diferentes procesos como lo constituye la gestión del conocimiento, la vigilancia prospectiva y la alerta ante un inminente crisis o materialización de una amenaza, desarrollo de capacidades y planes para enfrentar los retos que el futuro nos presenta en función de valores objetivos e intereses.

Constituirían un aporte fundamental a la resiliencia ya que brinda procedimiento ante crisis, particularmente porque considera la actuación ante situaciones no previstas en escenarios futuros.

Dado el carácter conceptual del estudio, futuras investigaciones podrán contrastar el modelo propuesto mediante estudios de caso o ejercicios aplicados en el ámbito de la conducción estratégica.

Referencias

- Bertalanffy, L. V. (1968). *Teoría General de los Sistemas*. Foundation Development Applications. New York: George Braziller.
- Centro de Altos Estudios Nacionales. (2013). *Manual de Estrategia* (Tomos I – III). Montevideo: MDN.
- Fojo Fojo, A. M. (2024). *Revista Estrategia Tercera Época – Número 10. El Desarrollo del Conocimiento, un proceso instrumental a la Inteligencia Estratégica. (pp. 94-103)* Montevideo: CALEN.

- Gallardo, A. (2012). *Manual de Métodos de Prospectiva*. Santiago de Chile: Centro de Estudios e Investigaciones Militares.
- Guilford, J. P. (1967). *The Nature of Human Intelligence*. New York: McGraw-Hill.
- Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). (2013). AAP-6 Glossary of terms and definitions. Bruselas: NSO.
- Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). (2013). *Allied Joint Doctrine for the Planning of Operations*. Bruselas: NSO.
- Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). (2013). *Directiva de Planificación*. Bruselas: NSO.
- Schön, D. (1983). *The Reflective Practitioner*.
- Uruguay (2010) Ley N.º 18.650 Marco de Defensa Nacional. Montevideo. IMPO.
- Uruguay. (2013). Decreto N.º 147/013 de 14/05/2013 artículo 1. Montevideo: IMPO. Obtenido de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-reglamento/147-2013>
- Uruguay (2016) Decreto N.º Política Militar de Defensa Montevideo. IMPO
- Uruguay (2019) Ley N.º 19.775 Modificación de la Ley Orgánica de las FFAA. Montevideo. IMPO.
- Uruguay (2020) Decreto N.º 371 Política de Defensa Nacional Montevideo. IMPO.
- Uruguay. (2018). Ley N.º 19.696: Aprobación y Regulación del Sistema Nacional de Inteligencia del Estado. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19696-2018>
- Uruguay. (2022). Decreto N.º 157/022: Reglamentación de la Ley N.º 19.696 (Sistema Nacional de Inteligencia del Estado). Montevideo: IMPO. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/157-2022>
- US Department of Defense. (2017). *Joint Publication 1 Doctrine for the Armed Forces*. Washington DC: DOD.
- US Department of Defense. (2018). *Joint Doctrine Note 1-18 Strategy*. Washington DC: DoD.

US Department of Defense. (2022). Dictionary of Military and Associated Terms. Washington, DC: The Joint Staff.

